

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

5 mars 2020 (*)

« Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Secteur des télécommunications – Utilisation harmonisée du spectre radioélectrique dans les bandes de fréquences de 2 GHz pour la mise en œuvre de systèmes fournissant des services mobiles par satellite – Décision no 626/2008/CE – Article 4, paragraphe 1, sous c), article 7, paragraphe 1, et article 8, paragraphe 1 – Éléments terrestres complémentaires – Autorisations délivrées par les États membres – Obligation pour l'opérateur de desservir un certain pourcentage de la population et du territoire – Non-respect – Incidence »

Dans l'affaire C-100/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la cour d'appel de Bruxelles (Belgique), par décision du 23 janvier 2019, parvenue à la Cour le 8 février 2019, dans la procédure

Viasat UK Ltd,

Viasat Inc.

contre

Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT),

en présence de :

Inmarsat Ventures Ltd c.o.,

Eutelsat SA,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. A. Arabadjiev, président de chambre, MM. T. von Danwitz et A. Kumin (rapporteur), juges,

avocat général : M. H. Saugmandsgaard Øe,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour Viasat UK Ltd et Viasat Inc., par M^{es} P. de Bandt, M. R. Gherghinaru et L. Panepinto, avocats, ainsi que par M^e J. Ruiz Calzado, abogado,
- pour Inmarsat Ventures Ltd c.o., par M^e C. Spontoni, avvocato, ainsi que par M^e A. Verheyden, avocat,
- pour Eutelsat SA, par M^{es} L. de la Brosse et C. Barraco-David, avocats,

- pour le gouvernement belge, par M^{me} C. Pochet ainsi que par MM. P. Cottin et J.-C. Halleux, en qualité d'agents, assistés de M^{es} S. Depré, E. de Lophem et F. Humblet, avocats,
- pour le gouvernement français, par M^{me} A.-L. Desjonquères et M. R. Coesme, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par MM. G. Braun et É. Gippini Fournier ainsi que par M^{me} L. Nicolae, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, sous c), de l'article 7, paragraphe 1, et de l'article 8, paragraphe 1, de la décision n° 626/2008/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 juin 2008, concernant la sélection et l'autorisation de systèmes fournissant des services mobiles par satellite (MSS) (JO 2008, L 172, p. 15, ci-après la « décision MSS »).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Viasat UK Ltd et Viasat Inc. (ci-après, ensemble, « Viasat ») à l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) (Belgique) au sujet de la décision de ce dernier d'accorder à Inmarsat Ventures Ltd c.o. (ci-après « Inmarsat ») des droits d'utilisation d'éléments terrestres complémentaires (ci-après des « ETC ») de systèmes mobiles par satellite.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La décision MSS

- 3 Aux termes des considérants 18 et 25 de la décision MSS :

« (18) Les [ETC] font partie intégrante du système mobile par satellite et sont généralement utilisés pour améliorer les services offerts par le satellite dans les zones où il n'est pas forcément possible de maintenir une visibilité continue avec lui en raison d'obstructions de la ligne d'horizon causées par les bâtiments et par le terrain. [...] L'autorisation de ces [ETC] sera donc essentiellement conditionnée par la situation locale. Aussi convient-il de les sélectionner et de les autoriser au niveau national, sous réserve des conditions fixées par le droit communautaire. [...]

[...]

(25) Étant donné que l'objectif de la présente décision, à savoir instaurer un cadre commun pour la sélection et l'autorisation des opérateurs de systèmes mobiles par satellite, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc, en raison des dimensions et des effets de l'action, être mieux réalisé au niveau

communautaire, la Communauté peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. [...] »

4 L'article 1^{er}, paragraphe 1, de cette décision est libellé comme suit :

« La présente décision a pour objet de favoriser le développement d'un marché intérieur concurrentiel des services mobiles par satellite (MSS) dans la Communauté et d'assurer une couverture progressive dans tous les États membres.

Elle crée une procédure communautaire de sélection commune des opérateurs de systèmes mobiles par satellite qui utilisent, conformément à la décision 2007/98/CE [de la Commission, du 14 février 2007, sur l'utilisation harmonisée du spectre radioélectrique dans les bandes de fréquences de 2 GHz pour la mise en œuvre de systèmes fournissant des services mobiles par satellite (JO 2007, L 43, p. 32)], la bande de fréquences de 2 GHz, comprenant les radiofréquences entre 1 980 MHz et 2 010 MHz pour les communications Terre-satellite et entre 2 170 MHz et 2 200 MHz pour les communications satellite-Terre. Elle établit également les dispositions relatives à l'autorisation coordonnée, par les États membres, des opérateurs sélectionnés pour l'utilisation des radiofréquences assignées à l'intérieur de cette bande en vue de l'exploitation des systèmes mobiles par satellite. »

5 L'article 2, paragraphe 2, de la décision MSS énonce :

« [...] On entend par :

- a) "systèmes mobiles par satellite", les réseaux de communications électroniques et installations associées permettant de fournir des services de radiocommunications entre une station terrienne mobile et une ou plusieurs stations spatiales, ou entre des stations terriennes mobiles à l'aide d'une ou de plusieurs stations spatiales, ou entre une station terrienne mobile et un ou plusieurs [ETC] utilisés en des points déterminés. Les systèmes de ce type comprennent au moins une station spatiale ;
- b) "[ETC]" de systèmes mobiles par satellite, les stations au sol utilisées en des points déterminés afin d'augmenter la disponibilité du service mobile par satellite dans les zones géographiques, situées à l'intérieur de l'empreinte du ou des satellites du système, où les communications avec une ou plusieurs stations spatiales ne peuvent être assurées avec la qualité requise. »

6 Le titre II de la décision MSS, intitulé « Procédure de sélection », comprend, notamment, les articles 3 et 4 de cette décision. L'article 3, paragraphe 1, de ladite décision prévoit :

« Pour la sélection des opérateurs de systèmes mobiles par satellite, la Commission organise une procédure de sélection comparative. [...] »

7 L'article 4, paragraphe 1, de la même décision dispose :

« Les critères de recevabilité suivants sont applicables :

[...]

- c) dans sa candidature, le candidat s'engage à ce que :

[...]

- ii) le MSS soit fourni dans tous les États membres et desserve au minimum 50 % de la population et plus d'au minimum 60 % de l'ensemble du territoire terrestre de chaque État membre à l'échéance indiquée par le candidat mais, en tout état de cause, au plus tard sept ans à partir de la date de publication de la décision de la Commission [relative à la sélection des candidats]. »

8 Le titre III de la décision MSS, intitulé « Autorisation », comprend les articles 7 à 9 de cette décision. Aux termes de l'article 7 de ladite décision :

« 1. Les États membres veillent à ce que les candidats sélectionnés, conformément aux engagements pris par eux-mêmes en termes de calendrier et de zone de service, conformément à l'article 4, paragraphe 1, point c), et conformément aux dispositions du droit national et du droit communautaire, aient le droit d'utiliser les radiofréquences spécifiques déterminées dans la décision de la Commission [relative à la sélection des candidats] et le droit d'exploiter un système mobile par satellite. Ils informent en conséquence les candidats sélectionnés de ces droits. »

2. Les droits visés au paragraphe 1 sont soumis aux conditions communes suivantes :

- a) les candidats sélectionnés utilisent les radiofréquences assignées pour la fourniture de MSS ;

[...]

- c) les candidats sélectionnés respectent tous les engagements qu'ils prennent dans leur candidature ou au cours de la procédure de sélection comparative, que la demande cumulée de spectre radioélectrique dépasse ou non la quantité disponible ;

[...] »

9 L'article 8 de la décision MSS prévoit :

« 1. Les États membres veillent, conformément aux dispositions du droit national et du droit communautaire, à ce que leurs autorités compétentes accordent aux candidats sélectionnés conformément au titre II et autorisés à utiliser le spectre en vertu de l'article 7 les autorisations nécessaires à la fourniture d'[ETC] de systèmes mobiles par satellite sur leur territoire.

2. Les États membres ne sélectionnent ni n'autorisent aucun opérateur d'[ETC] de systèmes mobiles par satellite avant que la procédure de sélection prévue au titre II ne se soit achevée par une décision de la Commission [relative à la sélection des candidats]. Cela est sans préjudice de l'utilisation de la bande de fréquences de 2 GHz par des systèmes autres que ceux fournissant des MSS conformément à la décision 2007/98/CE.

3. Toutes les autorisations nationales délivrées pour l'exploitation d'[ETC] de systèmes mobiles par satellite dans la bande de fréquences de 2 GHz sont soumises aux conditions communes suivantes :

- a) les opérateurs utilisent les radiofréquences assignées pour la fourniture d'[ETC] de systèmes mobiles par satellite ;

- b) les [ETC] font partie intégrante du système mobile par satellite et sont contrôlés par le mécanisme de gestion des ressources et des réseaux satellitaires ; ils utilisent le même sens de transmission et les mêmes portions de bande de fréquences que les éléments

satellites associés, et ne doivent pas nécessiter d'autres fréquences que celles du système mobile par satellite associé ;

- c) le fonctionnement autonome des [ETC], en cas de panne de l'élément satellitaire du système mobile par satellite associé, ne doit pas dépasser dix-huit mois ;
- d) les droits d'utilisation et les autorisations sont accordés pour une durée venant à échéance au plus tard à l'expiration de l'autorisation du système mobile par satellite qui y est associé. »

10 L'article 9 de la décision MSS dispose :

« 1. Il incombe aux opérateurs sélectionnés de respecter toutes les conditions dont leurs autorisations sont assorties [...]

2. Les États membres veillent à ce que les règles d'exécution, y compris les règles concernant les sanctions applicables en cas d'infraction aux conditions communes visées à l'article 7, paragraphe 2, soient conformes au droit communautaire [...]. Les sanctions ainsi prévues doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives.

Les États membres assurent le contrôle du respect de ces conditions communes et prennent les mesures appropriées en cas de non-conformité. Ils communiquent annuellement les résultats de ce contrôle à la Commission, dans l'hypothèse où des conditions communes n'ont pas été remplies et dans l'hypothèse où des mesures d'exécution ont été prises.

La Commission peut, avec l'assistance du comité des communications visé à l'article 10, paragraphe 1, examiner toute infraction spécifique présumée aux conditions communes. Lorsqu'un État membre informe la Commission d'une infraction particulière, la Commission examine l'infraction présumée avec l'assistance du comité des communications.

3. Les mesures qui définissent toutes les modalités appropriées pour l'application coordonnée des règles d'exécution visées au paragraphe 2, y compris les règles pour la suspension ou le retrait coordonnés des autorisations en cas de non-respect des conditions communes prévues à l'article 7, paragraphe 2, visant à modifier des éléments non essentiels de la présente décision en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 10, paragraphe 4. »

La décision de sélection

11 Aux termes de l'article 2 de la décision 2009/449/CE de la Commission, du 13 mai 2009, concernant la sélection des opérateurs de systèmes paneuropéens fournissant des services mobiles par satellite (MSS) (JO 2009, L 149, p. 65, ci-après la « décision de sélection ») :

« Inmarsat [...] et Solaris Mobile Limited sont retenus comme candidats admissibles à l'issue de la première phase de sélection de la procédure de sélection comparative prévue au titre II de la décision [MSS].

Étant donné que la quantité cumulée de spectre radioélectrique demandée par les candidats admissibles à l'issue de la première phase de sélection de la procédure de sélection comparative prévue au titre II de la décision [MSS] ne dépasse pas la quantité de spectre radioélectrique disponible indiquée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la décision [MSS], Inmarsat [...] et Solaris Mobile Limited sont sélectionnés. »

12 L'article 3 de la décision de sélection énonce :

« Les fréquences que chaque candidat sélectionné sera autorisé à utiliser dans chaque État membre conformément au titre III de la décision [MSS] sont les suivantes :

- a) Inmarsat [...] : entre 1 980 MHz et 1 995 MHz pour les communications Terre-satellite et entre 2 170 MHz et 2 185 MHz pour les communications satellite-Terre ;

[...] »

13 La décision de sélection a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 12 juin 2009.

La décision d'exécution

14 Aux termes du considérant 8 de la décision 2011/667/UE de la Commission, du 10 octobre 2011, sur les modalités d'application coordonnée des règles d'exécution concernant les services mobiles par satellite (MSS) conformément à l'article 9, paragraphe 3, de la décision n° 626/2008 (JO 2011, L 265, p. 25, ci-après la « décision d'exécution ») :

« La nature transnationale des conditions communes prévues à l'article 7, paragraphe 2, de la décision [MSS] exige de coordonner, au niveau de l'Union, les procédures nationales permettant aux États membres de les faire respecter. Les incohérences dans l'application des procédures d'exécution nationales, notamment en ce qui concerne l'enquête, le calendrier et la nature des mesures prises, conduiraient à une multiplicité de mesures d'exécution en contradiction avec le caractère paneuropéen des MSS. »

15 L'article 2, paragraphe 2, de la décision d'exécution dispose :

« [...] On entend par :

- “opérateur autorisé”, un opérateur sélectionné conformément à la décision [de sélection] auquel il a été accordé le droit, en vertu d'une autorisation générale ou des droits individuels, d'utiliser les radiofréquences spécifiques déterminées dans ladite décision et/ou le droit d'exploiter un système mobile par satellite,
- “conditions communes”, les conditions communes auxquelles les droits d'un opérateur autorisé sont soumis conformément à l'article 7, paragraphe 2, de la décision [MSS],

[...] »

16 L'article 3 de la décision d'exécution prévoit :

« 1. Lorsqu'un État membre autorisant constate qu'un opérateur autorisé ne respecte pas une ou plusieurs des conditions communes et en informe l'opérateur conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2002/20/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (JO 2002, L 108, p. 21)], il en informe en même temps la Commission qui en informe à son tour les autres États membres.

2. Après transmission, par la Commission aux États membres, des informations visées au paragraphe 1, les autres États membres ayant délivré une autorisation procèdent à une enquête pour établir s'il y a manquement, dans leur juridiction, aux conditions communes en

question et donnent à l'opérateur autorisé concerné la possibilité d'exprimer son point de vue.

3. Dans les cinq mois suivant la transmission, par la Commission aux États membres, des informations visées au paragraphe 1, les États membres ayant délivré une autorisation notifient à la Commission un résumé de leurs conclusions et du point de vue exprimé par l'opérateur autorisé concerné. La Commission en informe les autres États membres. Dans les huit mois suivant la transmission, par la Commission aux États membres, des informations visées au paragraphe 1, la Commission convoque une réunion du comité des communications afin d'examiner le manquement présumé et, le cas échéant, de discuter des mesures appropriées pour garantir le respect des conditions, conformément aux objectifs visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2.

4. Les États membres s'abstiennent d'arrêter toute décision définitive concernant le manquement présumé avant la réunion du comité des communications visée au paragraphe 3.

5. Après la réunion du comité des communications visée au paragraphe 3, chaque État membre autorisant qui a notifié ses conclusions à l'opérateur autorisé concerné conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2002/20/CE et qui constate qu'il y a eu manquement à l'une ou plusieurs des conditions communes prend les mesures appropriées et proportionnées, y compris les sanctions financières, destinées à garantir le respect des conditions communes par l'opérateur autorisé concerné, à l'exception du retrait, ou de la suspension si le droit national le prévoit, de toute autorisation ou de tout droit d'utilisation dont l'opérateur autorisé concerné est titulaire.

6. En cas de manquements graves ou répétés aux conditions communes, tout État membre autorisant qui, après avoir pris les mesures visées au paragraphe 5, entend arrêter une décision de retrait de l'autorisation conformément à l'article 10, paragraphe 5, de la directive 2002/20/CE informe la Commission de son intention et fournit un résumé de toutes les mesures prises par l'opérateur autorisé concerné pour se conformer aux mesures d'exécution. La Commission communique ces informations aux autres États membres.

7. Dans les trois mois suivant la transmission, par la Commission aux États membres, des informations visées au paragraphe 6, une réunion du comité des communications est convoquée afin de coordonner tout retrait d'une autorisation conformément aux objectifs visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2. Entre-temps, tous les États membres ayant délivré une autorisation s'abstiennent d'arrêter des décisions entraînant le retrait, ou la suspension si le droit national le prévoit, de toute autorisation ou de tout droit d'utilisation dont l'opérateur autorisé concerné est titulaire.

8. Après la réunion du comité des communications visée au paragraphe 7, les États membres ayant délivré une autorisation peuvent arrêter les décisions appropriées en vue de retirer l'autorisation accordée à l'opérateur autorisé concerné.

9. Toute décision d'exécution visée aux paragraphes 5 et 8, accompagnée des motifs sur lesquels elle se fonde, est communiquée, dans un délai d'une semaine à compter de son adoption, à l'opérateur autorisé concerné ainsi qu'à la Commission, qui en informe les autres États membres. »

Le droit belge

- 17 L'article 2 de l'arrêté royal du 11 février 2013 relatif aux systèmes fournissant des services mobiles par satellite (*Moniteur belge* du 8 mars 2013, p. 14068, ci-après l'« arrêté royal MSS ») énonce :

« Les opérateurs sélectionnés qui ont fait une notification pour la fourniture de services de communications électroniques [...] ont l'autorisation d'exploiter un système mobile par satellite dans les bandes de fréquences suivantes :

1° Inmarsat [...] : maximum 15 MHz dans la bande 1.980 - 1.995 MHz pour la communication terre/espace (uplink) et maximum 15 MHz dans la bande 2.170 - 2.185 MHz pour la communication espace/terre (downlink) ;

[...] »

- 18 L'article 3 de cet arrêté dispose :

« Au moins 50 % de la population et 60 % du territoire en Belgique sont couverts pour le 13 juin 2016. »

- 19 Aux termes de l'article 8 dudit arrêté :

« Les opérateurs sélectionnés ont l'autorisation d'installer un ou plusieurs [ETC] en Belgique sous les conditions suivantes :

1° ils ont fait une notification pour la fourniture de réseaux de communications électroniques [...] ;

2° chaque élément terrestre complémentaire est approuvé par l'[IBPT] avant sa mise en service ;

3° les caractéristiques techniques et le lieu d'installation de chaque [ETC] sont transmis à l'[IBPT] au minimum un mois avant la date souhaitée de mise en service. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 20 À l'issue de la procédure de sélection visée au titre II de la décision MSS, Inmarsat a été sélectionnée par la Commission, en vertu de l'article 2, second alinéa, de la décision de sélection, comme opérateur de systèmes mobiles par satellite. L'arrêté royal MSS a été adopté à la suite de cette décision.
- 21 Le 17 juin 2014, cette entreprise a fait une notification à l'IBPT en vue de la fourniture de services de communications électroniques, consistant en des services de connexion en vol aux avions survolant l'Union au moyen d'un système comprenant à la fois un satellite et un réseau d'ETC de systèmes mobiles par satellite, l'ensemble étant qualifié d'« European Aviation Network » (réseau d'aviation européen, ci-après l'« EAN »). Ainsi qu'il résulte de l'article 2 de l'arrêté royal MSS, cette notification comportait, pour Inmarsat, l'autorisation d'exploiter un système mobile par satellite dans les bandes de fréquences indiquées au paragraphe 1 de cet article.
- 22 À la suite de l'annulation en appel d'une première décision, l'IBPT a adopté, le 7 août 2018, une seconde décision, accordant à Inmarsat les droits nécessaires à la fourniture d'ETC de systèmes mobiles par satellite qu'elle avait sollicités.

- 23 Viasat, un fournisseur de services de télécommunications qui propose, notamment, des services de connexion en vol, a introduit un recours en annulation contre cette décision devant la cour d'appel de Bruxelles (Belgique). Cette entreprise fait notamment valoir qu'il résulte tant de l'article 4, paragraphe 1, sous c), ii), de la décision MSS, que de l'article 3 de l'arrêté royal MSS qu'Inmarsat avait l'obligation de couvrir par ses services au moins 50 % de la population et 60 % du territoire belge pour le 13 juin 2016. Or, cette condition n'aurait pas été remplie par Inmarsat, de sorte que, après cette date, l'IBPT n'aurait pas pu autoriser la fourniture des ETC de systèmes mobiles par satellite litigieux.
- 24 L'opérateur satellitaire Eutelsat SA, partenaire de Viasat pour la fourniture des services de connexion en vol, est intervenu au soutien du recours en annulation introduit par Viasat.
- 25 Pour sa part, l'IBPT fait observer que, pour autoriser la fourniture des ETC de systèmes mobiles par satellite en cause, il ne pouvait se fonder que sur les seules conditions prévues à l'article 8 de l'arrêté royal MSS, dès lors que l'obligation de couverture résultant de l'article 4, paragraphe 1, sous c), de la décision MSS, à laquelle Viasat fait référence, ne concerne qu'un engagement que l'opérateur doit prendre dans sa candidature. Selon l'IBPT, l'obligation de couverture et le délai prévu à cet égard ne sont cependant pas dépourvus d'effets dans la mesure où c'est à lui qu'il appartient, dans le cadre de son pouvoir de contrôle après approbation de la fourniture des ETC de systèmes mobiles par satellite, de sanctionner, le cas échéant, Inmarsat pour sa défaillance.
- 26 Inmarsat, partageant le point de vue de l'IBPT, indique avoir construit une station au sol satellitaire en Grèce et lancé son satellite pour l'EAN le 28 juin 2017, lequel a été mis en service le 29 août suivant. Par ailleurs, elle aurait sollicité et obtenu les autorisations nécessaires au placement des ETC de systèmes mobiles par satellite dans tous les États membres, à l'exception de la Roumanie, ainsi qu'en Norvège et en Suisse.
- 27 Selon la cour d'appel de Bruxelles, il n'est pas contesté qu'Inmarsat a, dans le cadre de sa candidature en vue d'être sélectionnée comme opérateur de services mobiles par satellite, pris les engagements visés à l'article 4, paragraphe 1, sous c), de la décision MSS. En outre, il est établi qu'Inmarsat n'a pas respecté l'obligation de couverture de 50 % de la population et de 60 % du territoire belge au 13 juin 2016, date à laquelle son service d'EAN n'était pas encore opérationnel puisque ledit satellite n'avait toujours pas été lancé.
- 28 Dans ce contexte, cette juridiction considère que, pour que l'article 3 de l'arrêté royal MSS soit doté d'un effet utile, cette disposition devrait, a priori, être interprétée en ce sens que le respect de l'obligation de couverture qui y est édictée constitue une condition nécessaire et préalable à l'exercice des droits qui sont reconnus aux opérateurs sélectionnés, et, notamment, du droit d'installer un ou plusieurs ETC de systèmes mobiles par satellite en Belgique. Il conviendrait, toutefois, d'interpréter la portée à donner à ladite disposition conformément à la décision MSS qu'elle entend mettre en œuvre.
- 29 À cet égard, ladite juridiction précise que l'article 3 de l'arrêté royal MSS diffère de l'article 4, paragraphe 1, sous c), de la décision MSS, en ce que cette dernière disposition concerne un engagement que l'opérateur candidat à la sélection doit prendre avant celle-ci. Cependant, l'article 7, paragraphe 2, de la décision MSS prévoirait que les droits accordés aux candidats sélectionnés sont soumis à différentes conditions, parmi lesquelles celle que les candidats sélectionnés « respectent tous les engagements qu'ils prennent dans leur candidature ou au cours de la procédure de sélection comparative ». En outre, l'article 8 de la décision MSS disposerait que les États membres doivent veiller à ce que leurs autorités compétentes « accordent aux candidats sélectionnés conformément au titre II et autorisés à

utiliser le spectre [radioélectrique] en vertu de l'article 7 » les autorisations nécessaires à la fourniture des ETC de systèmes mobiles par satellite sur leur territoire.

- 30 Dans une situation telle que celle en cause dans l'affaire au principal, où la défaillance de l'obligation de couverture à la date prévue est définitivement avérée, la cour d'appel de Bruxelles considère qu'il serait, a priori, préférable, dans une optique d'économie des procédures, que l'autorité nationale compétente doive ou puisse ne pas autoriser la fourniture des ETC de systèmes mobiles par satellite, au lieu d'autoriser celle-ci et de sanctionner le non-respect de cette obligation ultérieurement. Il pourrait, à cet égard, être soutenu que le candidat sélectionné qui ne respecte pas, à la date du 13 juin 2016, l'obligation de couverture prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous c), ii), de la décision MSS ne dispose en réalité plus des droits d'utilisation des radiofréquences en question ni du droit d'exploiter un système mobile par satellite.
- 31 Cette juridiction ajoute que le défaut de sanction du non-respect du calendrier par l'opérateur sélectionné priverait d'effet l'engagement de couverture pris par les opérateurs candidats au stade de leur sélection.
- 32 Dans ces conditions, la cour d'appel de Bruxelles a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) L'article 4, paragraphe 1, sous c), ii), l'article 7, paragraphe 1, et l'article 8, paragraphe 1, de la [décision MSS] doivent-ils être interprétés en ce sens que, dans le cas où il est avéré que l'opérateur sélectionné conformément au titre II de cette dernière décision n'a pas fourni de services mobiles par satellite par le biais d'un système mobile par satellite pour la date butoir prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous c), ii), de cette décision, les autorités compétentes des États membres visées à l'article 8, paragraphe 1, de la même décision doivent refuser d'accorder des autorisations pour déployer des [ETC de systèmes mobiles par satellite] à cet opérateur, au motif que cet opérateur n'a pas respecté l'engagement pris pendant sa candidature ?
- 2) En cas de réponse négative à la première question, ces mêmes dispositions doivent-elles être interprétées en ce sens que, dans le même contexte, les autorités compétentes des États membres visées à l'article 8, paragraphe 1, de la même décision peuvent refuser d'accorder des autorisations pour déployer des [ETC de systèmes mobiles par satellite] à cet opérateur, au motif que celui-ci n'a pas respecté l'engagement de couverture du 13 juin 2016 ? »

Sur les questions préjudicielles

- 33 Par ses questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 8, paragraphe 1, de la décision MSS, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 1, de cette décision, doit être interprété en ce sens que, dans le cas où il est avéré qu'un opérateur sélectionné conformément au titre II de ladite décision et autorisé à utiliser le spectre radioélectrique en vertu de l'article 7 de cette même décision n'a pas fourni de services mobiles par satellite au moyen d'un système mobile par satellite pour la date butoir prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous c), ii), de la décision MSS, les autorités compétentes des États membres doivent ou, du moins, peuvent refuser d'accorder des autorisations nécessaires à la fourniture d'ETC de systèmes mobiles par satellite à cet opérateur au motif que celui-ci n'a pas respecté l'engagement pris dans sa candidature.

- 34 Aux fins de répondre à ces questions, il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, que, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 1, second alinéa, de la décision MSS, cette dernière, d'une part, crée au niveau de l'Union une procédure de sélection commune des opérateurs de systèmes mobiles par satellite qui utilisent la bande de fréquences de 2 GHz et, d'autre part, établit les dispositions relatives à l'autorisation coordonnée, par les États membres, des opérateurs sélectionnés pour l'utilisation des radiofréquences assignées à l'intérieur de cette bande en vue de l'exploitation des systèmes mobiles par satellite.
- 35 S'agissant, premièrement, de la sélection des opérateurs, l'article 3, paragraphe 1, de la décision MSS, qui fait partie du titre II de celle-ci, prévoit que la Commission organise, à cette fin, une procédure de sélection comparative.
- 36 À cet égard, l'article 4, paragraphe 1, de cette décision énonce les critères de recevabilité applicables. Parmi ces critères figure, à l'article 4, paragraphe 1, sous c), ii), celui selon lequel le candidat s'engage à ce que le service mobile par satellite soit fourni dans tous les États membres et desserve au minimum 50 % de la population et plus d'au minimum 60 % de l'ensemble du territoire terrestre de chaque État membre à l'échéance indiquée par le candidat mais, en tout état de cause, au plus tard sept ans à partir de la date de publication de la décision de la Commission relative à la sélection des candidats.
- 37 En ce qui concerne, deuxièmement, l'autorisation coordonnée, par les États membres, des opérateurs sélectionnés pour l'utilisation des radiofréquences spécifiques en vue de l'exploitation des systèmes mobiles par satellite, le titre III de la décision MSS, intitulé « Autorisation », comporte les articles 7 à 9. L'article 7 de cette dernière, intitulé « Autorisation des candidats sélectionnés », dispose, à son paragraphe 1, que les États membres veillent à ce que les candidats sélectionnés, conformément aux engagements pris par eux-mêmes en termes de calendrier et de zone de service, conformément à l'article 4, paragraphe 1, sous c), de cette décision et conformément aux dispositions du droit national et du droit de l'Union, aient le droit d'utiliser les radiofréquences spécifiques déterminées dans la décision de la Commission relative à la sélection des candidats et le droit d'exploiter un système mobile par satellite.
- 38 Dans ce contexte, l'article 7, paragraphe 2, de la décision MSS prévoit que les droits visés au paragraphe 1 de cet article sont soumis à certaines conditions communes. À cet égard, l'article 7, paragraphe 2, sous c), de cette décision prévoit la condition selon laquelle les candidats sélectionnés respectent tous les engagements qu'ils prennent dans leur candidature ou au cours de la procédure de sélection comparative.
- 39 Par ailleurs, en vertu de l'article 8, paragraphe 1, de la décision MSS, cet article étant intitulé « Éléments terrestres complémentaires », les États membres veillent, conformément aux dispositions du droit national et du droit de l'Union, à ce que leurs autorités compétentes accordent aux candidats sélectionnés conformément au titre II de cette décision et autorisés à utiliser le spectre radioélectrique en vertu de l'article 7 de ladite décision les autorisations nécessaires à la fourniture d'ETC de systèmes mobiles par satellite sur leur territoire. Selon le paragraphe 3 dudit article 8, toutes les autorisations nationales délivrées pour l'exploitation d'ETC de systèmes mobiles par satellite dans la bande de fréquences de 2 GHz sont soumises aux conditions communes énumérées sous a) à d) de ce paragraphe.
- 40 L'article 9 de la décision MSS s'intitule quant à lui « Contrôle et exécution » et indique notamment, à son paragraphe 2, que les États membres, d'une part, veillent à ce que les règles d'exécution, y compris les règles concernant les sanctions applicables en cas d'infraction aux conditions communes visées à l'article 7, paragraphe 2, de cette décision soient conformes au droit communautaire et, d'autre part, assurent le contrôle du respect de

ces conditions et prennent les mesures appropriées en cas de non-conformité. La Commission a adopté la décision d'exécution relative aux modalités d'application coordonnée de ces règles sur la base du paragraphe 3 dudit article 9.

- 41 Ces considérations liminaires étant faites, il convient de relever que, aux termes de l'article 2, second alinéa, de la décision de sélection, Inmarsat est l'une des deux entreprises sélectionnées comme opérateurs de systèmes fournissant des services mobiles par satellite.
- 42 En l'occurrence, il ressort du dossier dont dispose la Cour que, à la suite de sa sélection, Inmarsat a obtenu, en Belgique, les droits visés à l'article 7, paragraphe 1, de la décision MSS.
- 43 En ce qui concerne l'autorisation nécessaire à la fourniture d'ETC de systèmes mobiles par satellite, visée à l'article 8, paragraphe 1, de la décision MSS, l'IBPT a accordé l'autorisation relative au territoire belge à Inmarsat par la décision du 7 août 2018.
- 44 Or, il est constant que cette entreprise a manqué à l'engagement de couverture qu'elle a pris dans sa candidature, conformément à l'article 4, paragraphe 1, sous c), ii), de la décision MSS, à savoir que son service soit fourni dans tous les États membres et desserve au minimum 50 % de la population et plus d'au minimum 60 % de l'ensemble du territoire terrestre de chaque État membre au plus tard sept ans à partir de la date de publication de la décision de sélection, intervenue le 12 juin 2009. En effet, le 12 juin 2016, son satellite n'avait pas encore été lancé et le service qu'Inmarsat avait proposé de fournir n'était pas encore opérationnel.
- 45 C'est dans ce contexte que la juridiction de renvoi, appelée à exercer son contrôle sur la légalité de la décision de l'IBPT du 7 août 2018, s'interroge sur les conséquences à tirer de ce manquement dans le cadre de l'autorisation nécessaire à la fourniture d'ETC de systèmes mobiles par satellite. Plus précisément, elle demande si ledit manquement doit être considéré comme un motif, obligatoire ou, le cas échéant, facultatif, justifiant de refuser cette autorisation.
- 46 À cet égard, il convient de relever, s'agissant du libellé de l'article 8, paragraphe 1, de la décision MSS, que, conformément à cette disposition, l'octroi de l'autorisation nécessaire à la fourniture d'ETC de systèmes mobiles par satellite est soumis à deux conditions, à savoir que l'opérateur sollicitant cette autorisation soit un candidat sélectionné conformément au titre II de la décision MSS et qu'il soit autorisé à utiliser le spectre radioélectrique en vertu de l'article 7 de cette décision.
- 47 En l'occurrence, la première des deux conditions mentionnées au point précédent est remplie, dès lors qu'Inmarsat est dotée de la qualité de « candidat sélectionné » en vertu de l'article 2 de la décision de sélection, décision qui n'a été ni amendée ni abrogée.
- 48 S'agissant de la seconde condition, il ressort du dossier dont dispose la Cour qu'Inmarsat a obtenu, en Belgique, les droits visés à l'article 7, paragraphe 1, de la décision MSS, dont le droit d'utiliser les radiofréquences spécifiques déterminées dans la décision de sélection. La Cour ne dispose d'aucun élément indiquant que ce dernier droit lui aurait été retiré dans l'intervalle.
- 49 Dès lors, un opérateur tel qu'Inmarsat remplit les deux conditions auxquelles est soumis l'octroi de l'autorisation nécessaire à la fourniture d'ETC de systèmes mobiles par satellite, indiquées au point 46 du présent arrêt. Il s'ensuit que, selon l'interprétation littérale de l'article 8, paragraphe 1, de la décision MSS, une telle autorisation ne saurait être refusée au motif que l'opérateur concerné n'a pas respecté l'engagement de couverture pris dans sa

candidature pour la date butoir prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous c), ii), de cette décision.

- 50 Le contexte dans lequel cette disposition s'inscrit confirme une telle interprétation.
- 51 En effet, il convient de relever, d'une part, que l'article 8, paragraphe 3, de la décision MSS, qui prévoit que les autorisations nationales pour l'exploitation d'ETC de systèmes mobiles par satellite sont délivrées sous réserve d'autres conditions communes, énumérées sous a) à d), ne fait pas référence au respect des engagements qu'un candidat sélectionné prend dans sa candidature, dont l'engagement de couverture visé à l'article 4, paragraphe 1, sous c), ii), de cette décision. D'autre part, ainsi que cela ressort du point 38 du présent arrêt, le respect de ces engagements constitue l'une des conditions communes énumérées à l'article 7, paragraphe 2, de ladite décision, auxquelles les droits visés au paragraphe 1 de cet article 7 sont soumis.
- 52 Or, il résulte de l'article 9, paragraphe 2, de la décision MSS que les conséquences à tirer en cas d'infraction aux conditions communes mentionnées à l'article 7, paragraphe 2, de cette décision doivent faire l'objet d'une application coordonnée. Par ailleurs, ces conséquences sont précisées dans la décision d'exécution, adoptée sur le fondement de l'article 9, paragraphe 3, de ladite décision.
- 53 Plus particulièrement, la procédure à suivre dans ce contexte est détaillée à l'article 3 de la décision d'exécution.
- 54 À cet égard, il ressort du paragraphe 5 de cet article 3, lu en combinaison avec les paragraphes 1 à 4 de celui-ci, que, dans un premier temps, un État membre qui constate qu'il y a eu manquement à l'une ou à plusieurs des conditions communes prend, après avoir informé la Commission, laquelle à son tour informe les autres États membres et convoque une réunion du comité des communications afin d'examiner le manquement présumé, les mesures appropriées et proportionnées, à l'exception du retrait ou de la suspension de toute autorisation ou de tout droit d'utilisation dont l'opérateur autorisé concerné est titulaire.
- 55 Par ailleurs, il découle des paragraphes 6 à 8 dudit article 3 que, en cas de manquements graves ou répétés aux conditions communes, les États membres ayant délivré une autorisation peuvent, dans un second temps, après avoir pris les mesures visées au paragraphe 5 du même article et informé au préalable la Commission, et postérieurement à la tenue d'une réunion du comité des communications, arrêter les décisions appropriées en vue de retirer l'autorisation accordée à l'opérateur autorisé concerné.
- 56 Il s'ensuit que le non-respect d'une condition commune mentionnée à l'article 7, paragraphe 2, de la décision MSS, tel que le manquement à l'engagement de couverture visé à l'article 4, paragraphe 1, sous c), ii), de cette décision, par un opérateur sélectionné n'entraîne pas ipso facto le retrait des autorisations visées à l'article 7, paragraphe 1, de ladite décision, un tel retrait présupposant le respect de la procédure en deux étapes détaillée à l'article 3 de la décision d'exécution. L'argument de Viasat et d'Eutelsat, selon lequel un opérateur sélectionné, tel qu'Inmarsat, qui n'a pas respecté un tel engagement de couverture, ne dispose plus, du fait de ce non-respect, du droit d'utiliser la bande de fréquences de 2 GHz et ne peut plus, par conséquent, être considéré comme autorisé, en vertu de l'article 7, paragraphe 1, de la décision MSS, à déployer un système mobile par satellite dans cette portion du spectre radioélectrique, ne saurait ainsi être retenu.
- 57 Au contraire, tant que cette procédure n'a pas conduit à une décision de retrait, l'opérateur sélectionné continue à disposer des autorisations visées à l'article 7, paragraphe 1, de la décision MSS, de sorte que la seconde condition pour l'octroi de l'autorisation nécessaire à

la fourniture d'ETC de systèmes mobiles par satellite, indiquée au point 46 du présent arrêt, reste remplie.

- 58 Enfin, les objectifs d'instaurer un cadre commun pour l'autorisation des opérateurs de systèmes mobiles par satellite et d'améliorer les services mobiles par satellite au moyen d'ETC, poursuivis par la décision MSS, ainsi que cela ressort notamment des considérants 18 et 25 de cette décision, corroborent l'interprétation selon laquelle un État membre ne saurait refuser à un opérateur, remplissant les deux conditions énoncées à l'article 8, paragraphe 1, de ladite décision, des autorisations nécessaires à la fourniture d'ETC de systèmes mobiles par satellite en raison du non-respect, par cet opérateur, de l'engagement de couverture pris dans sa candidature, mais peut, le cas échéant, engager la procédure détaillée à l'article 3 de la décision d'exécution.
- 59 La juridiction de renvoi prend toutefois en considération le fait que, dans une situation telle que celle en cause au principal, dans laquelle la défaillance de l'engagement de couverture visé à l'article 4, paragraphe 1, sous c), ii), de la décision MSS est définitivement avérée, il serait préférable, dans une optique d'économie des procédures, que l'autorité nationale compétente doive ou, du moins, puisse ne pas accorder l'autorisation nécessaire à la fourniture d'ETC de systèmes mobiles par satellite, au lieu de l'accorder et de sanctionner ultérieurement le non-respect de cet engagement.
- 60 À cet égard, il convient encore de relever qu'une telle approche ne trouve de fondement ni dans la décision MSS ni dans la décision d'exécution et priverait d'effet utile cette dernière en ce que la procédure coordonnée qui y est expressément prévue en cas d'infraction aux conditions communes mentionnées à l'article 7, paragraphe 2, de la décision MSS se verrait contournée.
- 61 Or, ainsi qu'il découle du considérant 8 de la décision d'exécution, cette procédure vise précisément à éviter des incohérences dans l'application des procédures d'exécution nationales, qui conduiraient à une multiplicité de mesures d'exécution en contradiction avec le caractère paneuropéen des services mobiles par satellite.
- 62 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux questions posées que l'article 8, paragraphe 1, de la décision MSS, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 1, de cette décision, doit être interprété en ce sens que, dans le cas où il est avéré qu'un opérateur sélectionné conformément au titre II de ladite décision et autorisé à utiliser le spectre radioélectrique en vertu de l'article 7 de cette même décision n'a pas fourni de services mobiles par satellite au moyen d'un système mobile par satellite pour la date butoir prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous c), ii), de la décision MSS, les autorités compétentes des États membres ne sont pas habilitées à refuser d'accorder des autorisations nécessaires à la fourniture d'ETC de systèmes mobiles par satellite à cet opérateur au motif que celui-ci n'a pas respecté l'engagement pris dans sa candidature.

Sur les dépens

- 63 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit :

L'article 8, paragraphe 1, de la décision n° 626/2008/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 juin 2008, concernant la sélection et l'autorisation de systèmes fournissant des services mobiles par satellite (MSS), lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 1, de cette décision, doit être interprété en ce sens que, dans le cas où il est avéré qu'un opérateur sélectionné conformément au titre II de ladite décision et autorisé à utiliser le spectre radioélectrique en vertu de l'article 7 de cette même décision n'a pas fourni de services mobiles par satellite au moyen d'un système mobile par satellite pour la date butoir prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous c), ii), de la décision n° 626/2008, les autorités compétentes des États membres ne sont pas habilitées à refuser d'accorder des autorisations nécessaires à la fourniture des éléments terrestres complémentaires de systèmes mobiles par satellite à cet opérateur au motif que celui-ci n'a pas respecté l'engagement pris dans sa candidature.

Arabadjiev

von Danwitz

Kumin

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 5 mars 2020.

Le greffier

Le président de la II^{ème}
chambre

A. Calot Escobar

A. Arabadjiev

* Langue de procédure : le français.